

Bruxelles, 10 aprile 2026
(OR. en)

7913/26

COPEN 123
DROIPEN 61
JAI 417

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Segretaria generale della Commissione europea, firmato da Martine DEPREZ, direttrice
Data:	10 aprile 2026
Destinatario:	Thérèse BLANCHET, segretaria generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2026) 156 final
Oggetto:	RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO E AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO sull'applicazione del regolamento (UE) 2018/1805 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, relativo al riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e di confisca

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2026) 156 final.

All.: COM(2026) 156 final



Bruxelles, 10.4.2026
COM(2026) 156 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO E AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO**

**sull'applicazione del regolamento (UE) 2018/1805 del Parlamento europeo e del
Consiglio, del 14 novembre 2018, relativo al riconoscimento reciproco dei provvedimenti
di congelamento e di confisca**

Indice

1.	INTRODUZIONE.....	2
2.	ELEMENTI GENERALI DI VALUTAZIONE	5
2.1.	Questioni di ordine generale	5
2.2.	Termini e tempi di risposta (articoli 9 e 20; articolo 7, paragrafo 2, e articolo 18, paragrafo 5)	6
2.3.	Rinvio e impossibilità di esecuzione (articoli 10, 13, 21 e 22)	7
2.4.	Comunicazione tra le autorità competenti e con i soggetti colpiti (articoli 25 e 32)	8
2.5.	Spese (articolo 31)	9
2.6.	Altre problematiche.....	10
3.	PUNTI SPECIFICI DI VALUTAZIONE A NORMA DELL'ARTICOLO 38	11
3.1.	Possibilità di effettuare e ritirare dichiarazioni a norma dell'articolo 4, paragrafo 2, e dell'articolo 14, paragrafo 2	11
3.2.	Interazione tra il rispetto dei diritti fondamentali e il reciproco riconoscimento dei provvedimenti di congelamento e dei provvedimenti di confisca (articoli 8 e 19)	11
3.3.	Gestione e destinazione dei beni sottoposti a congelamento e a confisca, compresi la restituzione dei beni e il risarcimento (articoli 28, 29 e 30)	14
4.	PROPOSTE DEI PORTATORI DI INTERESSI	16
4.1.	Stati membri.....	16
4.2.	Eurojust	18
5.	CONCLUSIONI	19

1. INTRODUZIONE

Il motore principale delle organizzazioni criminali che operano a livello transfrontaliero, comprese le reti criminali ad alto rischio, è il profitto economico. Secondo l'ultima valutazione della minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata e dalle forme gravi di criminalità (EU-SOCTA)¹, pubblicata da Europol nel 2025, ogni anno la criminalità organizzata genera miliardi di profitti all'interno dell'UE. Ciò si traduce in un crescente numero di vittime e in notevoli costi per gli Stati membri legati alla necessità di rispondere ai danni provocati da tali attività criminali e di attenuarli. I profitti illeciti sono trasferiti oltre frontiera a scopo di riciclaggio, consentendo alle organizzazioni criminali di stabilire una base finanziaria. A sua volta ciò permette a tali organizzazioni di proseguire le loro attività criminali, finanziare la corruzione e infiltrarsi nelle economie legittime. La disponibilità dei proventi da reato rappresenta pertanto una minaccia significativa per l'integrità dell'economia e della società, intaccando lo Stato di diritto e i diritti fondamentali.

In tale contesto, per affrontare la grave minaccia posta dalla criminalità organizzata, è essenziale privare i criminali, in particolare i membri delle organizzazioni criminali, dei proventi dei loro reati. Per perseguire efficacemente tale obiettivo è necessario intensificare notevolmente gli sforzi, giacché i tassi di confisca all'interno dell'UE rimangono molto bassi. Ciò è importante anche per le vittime di reato, in quanto i provvedimenti di congelamento e di confisca sono strumenti essenziali per agevolare il risarcimento e la restituzione dei beni ai legittimi proprietari.

Il regolamento (UE) 2018/1805 relativo al riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e di confisca² ("regolamento") è stato adottato in considerazione del fatto che per congelare e confiscare efficacemente i beni strumentali e i proventi da reato è essenziale una cooperazione transfrontaliera efficace. Il regolamento è uno dei vari tasselli fondamentali che compongono il più ampio mosaico costituito dal quadro giuridico dell'UE per la lotta contro il riciclaggio di denaro e la criminalità organizzata³ e ha sostituito le decisioni quadro 2003/577/GAI⁴ e 2006/783/GAI⁵, di portata minore, che ormai si applicano soltanto alla cooperazione con la Danimarca e l'Irlanda e tra questi due paesi.

Sulla base dell'articolo 82, paragrafo 1, lettera a), del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), il regolamento stabilisce norme che obbligano gli Stati membri a riconoscere senza ulteriori formalità i provvedimenti di congelamento e i provvedimenti di

¹ Consultabile qui: [The changing DNA of serious and organised crime - EU Serious and Organised Crime Threat Assessment 2025 \(EU-SOCTA\) | Europol](#).

² GU L 303 del 28.11.2018, pag. 1.

³ Tra gli strumenti che sono interconnessi, sul piano sostanziale e operativo, con il regolamento figurano tra l'altro, la direttiva 2014/41/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 aprile 2014, relativa all'ordine europeo di indagine penale (GU L 130 dell'1.5.2014, pag. 1), la direttiva (UE) 2024/1260 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 aprile 2024, riguardante il recupero e la confisca dei beni (GU L, 2024/1260, 2.5.2024) e l'*acquis* dell'UE in materia di antiriciclaggio, in particolare la direttiva (UE) 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2015, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo (come modificata) (GU L 141 del 5.6.2015, pag. 73).

⁴ Decisione quadro 2003/577/GAI del Consiglio, del 22 luglio 2003, relativa all'esecuzione nell'Unione europea dei provvedimenti di blocco dei beni o di sequestro probatorio (GU L 196 del 2.8.2003, pag. 45).

⁵ Decisione quadro 2006/783/GAI del Consiglio, del 6 ottobre 2006, relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca (GU L 328 del 24.11.2006, pag. 59).

confisca emessi da altri Stati membri nel quadro di un procedimento in materia penale e ad eseguire tali provvedimenti nel proprio territorio. Il regolamento presuppone che le decisioni da riconoscere ed eseguire siano sempre prese in conformità dei principi di legalità, sussidiarietà e proporzionalità. Mira inoltre a garantire il rispetto dei diritti dei soggetti interessati dal riconoscimento di tali provvedimenti, in conformità della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dell'*acquis* dell'Unione in materia di diritti procedurali⁶. Come indicato al considerando 13, il regolamento si applica a tutti i provvedimenti di congelamento e di confisca emessi nel quadro di un procedimento in materia penale. "Procedimento in materia penale" è un concetto autonomo del diritto dell'Unione interpretato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea. Tale termine contempla tutti i tipi di provvedimenti di congelamento e provvedimenti di confisca emessi in seguito a procedimenti connessi ad un reato, compresi, a titolo non limitativo, i provvedimenti che rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva (UE) 2024/1260⁷. I provvedimenti di confisca emessi nel quadro di procedimenti in materia civile o amministrativa sono invece esclusi dall'ambito di applicazione del regolamento.

L'articolo 38 del regolamento impone alla Commissione di presentare al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo una relazione sull'applicazione del regolamento, contenente informazioni anche per quanto riguarda:

- (a) la possibilità per gli Stati membri di effettuare e ritirare dichiarazioni a norma dell'articolo 4, paragrafo 2, e dell'articolo 14, paragrafo 2;
- (b) l'interazione tra il rispetto dei diritti fondamentali e il reciproco riconoscimento dei provvedimenti di congelamento e dei provvedimenti di confisca;
- (c) l'applicazione degli articoli 28, 29 e 30 con riferimento alla gestione e destinazione dei beni sottoposti a congelamento e a confisca, alla restituzione dei beni alle vittime e al risarcimento delle vittime.

Per raccogliere informazioni in relazione alle lettere a), b) e c), la Commissione ha inviato agli Stati membri un questionario cui hanno risposto 19 dei 25 Stati membri partecipanti.

Tali informazioni integrano i dati statistici che gli Stati membri devono raccogliere periodicamente presso le rispettive autorità competenti e inviare ogni anno alla Commissione in conformità dell'articolo 35 del regolamento. I dati statistici in questione includono il numero di provvedimenti di congelamento e di provvedimenti di confisca che uno Stato

⁶ Direttiva 2010/64/UE sul diritto all'interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali (GU L 280 del 26.10.2010, pag. 1); direttiva 2012/13/UE sul diritto all'informazione nei procedimenti penali (GU L 142 dell'1.6.2012, pag. 1); direttiva 2013/48/UE relativa al diritto di avvalersi di un difensore nel procedimento penale e nel procedimento di esecuzione del mandato d'arresto europeo, al diritto di informare un terzo al momento della privazione della libertà personale e al diritto delle persone private della libertà personale di comunicare con terzi e con le autorità consolari (GU L 294 del 6.11.2013, pag. 1); direttiva (UE) 2016/343 sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali (GU L 65 dell'1.3.2016, pag. 1); direttiva (UE) 2016/1919 sull'ammissione al patrocinio a spese dello Stato per indagati e imputati nell'ambito di procedimenti penali e per le persone ricercate nell'ambito di procedimenti di esecuzione del mandato d'arresto europeo (GU L 297 del 4.11.2016, pag. 1); rettifica della direttiva (UE) 2016/1919 (GU L 91 del 5.4.2017, pag. 40); direttiva (UE) 2016/800 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2016, sulle garanzie procedurali per i minori indagati o imputati nei procedimenti penali (GU L 132 del 21.5.2016, pag. 1).

⁷ Direttiva (UE) 2024/1260 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 aprile 2024, riguardante il recupero e la confisca dei beni (GU L, 2024/1260, 2.5.2024).

membro ha ricevuto da altri Stati membri e che sono stati oggetto di riconoscimento ed esecuzione e il numero di provvedimenti di congelamento e di confisca il cui riconoscimento e/o la cui esecuzione sono stati rifiutati.

Gli Stati membri devono inoltre trasmettere alla Commissione le seguenti statistiche, se disponibili a livello centrale:

- (a) il numero di casi in cui la vittima ha ottenuto il risarcimento o la restituzione dei beni ottenuti con l'esecuzione del provvedimento di confisca a norma del regolamento; e
- (b) la durata media dell'esecuzione dei provvedimenti di congelamento e dei provvedimenti di confisca a norma del regolamento.

La Commissione rileva che non tutti gli Stati membri hanno pienamente ottemperato alle prescrizioni di cui all'articolo 35. Due Stati membri hanno costantemente omesso di fornire dati, mentre sei non hanno fornito informazioni per tutti i quattro anni successivi all'entrata in vigore del regolamento (2021-2024). Si rilevano differenze anche per quanto riguarda il formato e la comparabilità dei dati ricevuti: alcuni Stati membri hanno fornito solo dati aggregati per i provvedimenti di congelamento e di confisca.

La presente relazione attinge anche alla relazione sull'attività operativa di Eurojust concernente il regolamento (UE) 2018/1805⁸, pubblicata nel settembre 2025, e alle ricerche condotte nell'ambito di progetti pertinenti finanziati dal programma Giustizia⁹.

Sebbene la Corte di giustizia dell'Unione europea non abbia ancora avuto occasione di statuire sull'interpretazione del regolamento, è attualmente pendente una domanda di pronuncia pregiudiziale riguardante il regolamento (causa C-8/24), in relazione alla quale l'avvocato generale Richard de la Tour ha presentato le proprie conclusioni il 12 giugno 2025. Al di là del regolamento, la Corte è stata chiamata a interpretare l'atto legislativo che lo ha preceduto, ossia la decisione quadro 2006/783/GAI relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca¹⁰, e gli strumenti dell'UE che stabiliscono norme minime in materia di provvedimenti di congelamento e di confisca a livello nazionale e di cooperazione nell'attività di contrasto a fini di recupero dei beni di origine criminosa, quali la decisione quadro 2005/212/GAI relativa alla confisca di beni, strumenti e proventi di reato¹¹, la direttiva 2014/42/UE relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione europea¹² e l'atto legislativo che ha sostituito quest'ultima, ossia la direttiva (UE) 2024/1260¹³. La giurisprudenza della Corte relativa a tali strumenti può considerarsi pertinente a livello contestuale per l'interpretazione del regolamento, ad esempio quando fornisce orientamenti

⁸ <https://www.eurojust.europa.eu/publication/eurojust-report-regulation-20181805-mutual-recognition-freezing-and-confiscation-september2025>.

⁹ Per informazioni dettagliate sul programma Giustizia, cfr. https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/justice-programme_en.

¹⁰ Cfr., ad esempio, la recente sentenza della Corte (Quinta Sezione) del 29 gennaio 2026, *Munik*, C-562/24, EU:C:2026:55.

¹¹ Decisione quadro 2005/212/GAI del Consiglio, del 24 febbraio 2005, relativa alla confisca di beni, strumenti e proventi di reato (GU L 68 del 15.3.2005, pag. 49).

¹² Direttiva 2014/42/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 aprile 2014, relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione europea (GU L 127 del 29.4.2014, pag. 39).

¹³ Direttiva (UE) 2024/1260 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 aprile 2024, riguardante il recupero e la confisca dei beni (GU L, 2024/1260, 2.5.2024).

sull'interpretazione di concetti che sono comuni a tutti gli strumenti dell'UE in materia di recupero dei beni di origine criminosa¹⁴ o sulle norme minime per mezzi di impugnazione effettivi che possono avere un ruolo nelle determinazioni da parte dello Stato di esecuzione riguardanti il riconoscimento dei provvedimenti stranieri di congelamento e di confisca¹⁵.

2. ELEMENTI GENERALI DI VALUTAZIONE

Dalla sua entrata in vigore il regolamento ha agevolato il riconoscimento e l'esecuzione di migliaia di provvedimenti di congelamento e di confisca. Sulla base delle statistiche trasmesse alla Commissione a norma dell'articolo 35 del regolamento, tra dicembre 2021 e dicembre 2024 sono stati riconosciuti oltre 2 700 provvedimenti di congelamento, di cui oltre 1 500 segnalati come eseguiti. Per quanto riguarda i provvedimenti di confisca, sono state riconosciute più di 800 richieste, di cui 370 segnalate come eseguite. Il numero di richieste di congelamento e di confisca ricevute da ciascuno Stato membro varia notevolmente; una mezza dozzina di Stati membri rappresenta costantemente oltre due terzi di tutte le richieste di questo tipo ricevute.

Allo stesso tempo gli Stati membri hanno segnalato oltre 200 casi di mancato riconoscimento e/o mancata esecuzione di provvedimenti di congelamento e oltre 100 casi di mancato riconoscimento e/o mancata esecuzione di provvedimenti di confisca. Eurojust ha inoltre indicato che è stato chiesto il suo intervento per facilitare la cooperazione in più di 900 casi durante il periodo di riferimento (2021-2024). In effetti la relazione sull'attività operativa di Eurojust e le risposte degli Stati membri al questionario mirato della Commissione confermano che permangono interrogativi e difficoltà per quanto riguarda l'applicazione del regolamento. In tale contesto la presente relazione evidenzia aspetti specifici del regolamento e la relativa applicazione pratica.

2.1. Questioni di ordine generale

Per sua stessa natura il regolamento è, in linea di principio, direttamente applicabile e non richiede il recepimento nel diritto nazionale. Tuttavia gli Stati membri possono adottare misure di attuazione per facilitarne l'applicazione. Tali misure non devono pregiudicare l'applicabilità diretta del regolamento.

Dei 19 Stati membri che hanno risposto al questionario della Commissione relativo al regolamento, 17 hanno adottato misure di attuazione di natura legislativa o pratica per facilitarne l'applicazione nei rispettivi ordinamenti giuridici. Tali misure comprendono ad esempio:

- 1) la legislazione attuativa che chiarisce la posizione e il funzionamento del regolamento in relazione all'*acquis* preesistente dell'UE e al diritto nazionale;

¹⁴ Sebbene la sentenza della Corte nella causa C-655/24, *Latranov*, sia tuttora pendente, l'avvocato generale Sánchez-Bordona, nelle conclusioni presentate l'11 dicembre 2025 (EU:C:2025:969), ha già esaminato attentamente l'interpretazione del concetto di "beni strumentali" nel contesto del recupero dei beni di origine criminosa a livello dell'UE.

¹⁵ Cfr., ad esempio, la sentenza della Corte (Prima Sezione) del 14 gennaio 2021, *OM*, C-393/19, EU:C:2021:8.

- 2) modifiche legislative per stabilire norme nazionali su questioni che sono lasciate all'autonomia procedurale degli Stati membri¹⁶ e/o per garantire che il diritto nazionale non sia in contrasto con il regolamento o non ne ostacoli l'applicazione;
- 3) manuali e altri documenti di orientamento per gli operatori nazionali in relazione al riconoscimento e all'esecuzione dei provvedimenti di congelamento e di confisca.

Inoltre 12 Stati membri hanno segnalato di avere predisposto una qualche forma di meccanismo nazionale per monitorare l'utilizzo e l'efficace applicazione del regolamento.

2.2. Termini e tempi di risposta (articoli 9 e 20; articolo 7, paragrafo 2, e articolo 18, paragrafo 5)

Gli articoli 9 e 20 del regolamento stabiliscono i termini entro i quali i provvedimenti di congelamento e di confisca provenienti dall'estero devono essere riconosciuti ed eseguiti. Per quanto riguarda i provvedimenti di congelamento, l'autorità di esecuzione deve prendere una decisione sul riconoscimento e sull'esecuzione ed eseguirla senza indugio e con la stessa velocità e la stessa priorità usate in casi interni analoghi. Per quanto concerne i provvedimenti di confisca, l'autorità di esecuzione deve prendere una decisione sul loro riconoscimento e sulla loro esecuzione senza indugio e comunque entro 45 giorni dal ricevimento del certificato di confisca.

11 Stati membri hanno riferito di avere occasionalmente riscontrato, quando agivano in qualità di Stato di emissione, casi in cui i termini per il riconoscimento e l'esecuzione di un provvedimento di congelamento o di confisca non erano stati rispettati. Nove Stati membri hanno segnalato di aver incontrato problemi nel rispettare i termini quando agivano in qualità di Stato di esecuzione. Nella maggior parte dei casi, i ritardi risultano essere dovuti alla necessità di richiedere informazioni supplementari allo Stato di emissione o di verificare le informazioni necessarie per l'esecuzione. Uno Stato membro ha inoltre segnalato che i ritardi erano talvolta legati all'elevato carico di lavoro delle autorità competenti. In generale tuttavia i termini sembrano essere rispettati.

Eurojust riferisce che il tempo medio impiegato dalle autorità degli Stati membri per riconoscere ed eseguire i provvedimenti di congelamento varia da 10 giorni a svariati mesi¹⁷. Nella sua relazione Eurojust rileva che la mancata indicazione, nel regolamento, di termini specifici per il riconoscimento dei provvedimenti di congelamento non urgenti è uno dei motivi alla base di queste notevoli differenze nella velocità di esecuzione. L'articolo 9 del regolamento non specifica un numero di giorni ma si limita a stabilire che i provvedimenti devono essere eseguiti "*senza indugio e con la stessa velocità e la stessa priorità usate in casi interni analoghi*".

Per le richieste di congelamento d'urgenza, vale a dire laddove sussistano motivi legittimi per temere la dispersione imminente dei beni, il regolamento stabilisce tempi di risposta molto più rigorosi: 48 ore per la decisione sul riconoscimento e ulteriori 48 ore per l'esecuzione di tale decisione. Gli Stati membri non hanno segnalato particolari difficoltà nel rispettare tali

¹⁶ Ad esempio l'adozione di norme di diritto interno sui mezzi di impugnazione effettivi a norma dell'articolo 33 del regolamento.

¹⁷ Cfr. la relazione sull'attività operativa di Eurojust, pag. 14.

termini nel caso delle richieste di congelamento d'urgenza. Tuttavia Eurojust riferisce¹⁸ divergenze di interpretazione del concetto di "urgenza" nei vari Stati membri, giacché alcuni di essi lo applicano in senso più ampio rispetto ad altri.

12 Stati membri hanno segnalato che, quando agivano in qualità di Stato di emissione, hanno occasionalmente riscontrato problemi nella comunicazione tempestiva, da parte delle autorità di esecuzione, del riconoscimento e dell'esecuzione dei provvedimenti di congelamento e di confisca in conformità dell'articolo 7, paragrafo 2, e dell'articolo 18, paragrafo 5, del regolamento. In alcuni casi avevano constatato ritardi fino a sei mesi o non avevano ricevuto alcuna comunicazione pertinente. La maggior parte degli Stati membri interessati ha tuttavia segnalato che tali ritardi non costituiscono la norma e che il rispetto degli articoli 7 e 18 è generalmente garantito. Sebbene il livello di conformità sia complessivamente elevato, alcuni Stati membri hanno segnalato che i termini stabiliti nel regolamento sono troppo brevi e dovrebbero essere adeguati. È stato inoltre sostenuto che la mancata indicazione, nel regolamento, di termini per la trasmissione di informazioni supplementari necessarie per l'adozione di una decisione sul riconoscimento può dare origine a ritardi sproporzionati.

2.3. Rinvio e impossibilità di esecuzione (articoli 10, 13, 21 e 22)

Gli articoli 10, 13, 21 e 22 del regolamento riguardano i casi in cui è temporaneamente o definitivamente impossibile eseguire un provvedimento di congelamento o di confisca. Gli articoli 10 e 21 prevedono la possibilità di rinviare l'esecuzione, ad esempio qualora essa comprometta un'indagine penale in corso o qualora i beni in questione siano già oggetto di un altro provvedimento. Gli articoli 13 e 22 disciplinano le situazioni in cui è definitivamente impossibile eseguire un provvedimento. L'autorità di esecuzione può dichiarare che l'esecuzione è impossibile ad esempio se i beni sono già stati confiscati, non si trovano nel luogo indicato nel certificato o sono comunque scomparsi o distrutti.

11 Stati membri hanno fornito dati sul ricorso alla possibilità di rinviare l'esecuzione dei provvedimenti di congelamento e di confisca a norma degli articoli 10 e 21. Alcuni di questi Stati membri hanno riferito che le rispettive autorità competenti avevano rinviato l'esecuzione di un provvedimento di congelamento perché il bene era già oggetto di un provvedimento esistente emesso da un altro Stato membro (articolo 10, paragrafo 1, lettera b)) o perché era oggetto di un provvedimento nazionale esistente avente la precedenza ai sensi del diritto interno (articolo 10, paragrafo 1, lettera c)). In almeno uno Stato membro quest'ultima situazione è piuttosto frequente. Eurojust riferisce¹⁹ che la si riscontra principalmente quando nello Stato di emissione sono in corso indagini su reati di frode transfrontaliera mentre i relativi reati di riciclaggio sono oggetto di indagine nello Stato di esecuzione.

Nessuno Stato membro ha riferito di avere rinviato l'esecuzione di un provvedimento di confisca a norma dell'articolo 21.

Gli stessi 12 Stati membri hanno inoltre fornito informazioni sui casi in cui non è stato possibile eseguire un provvedimento di congelamento o di confisca (articoli 13 e 22). Per

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ Cfr. la relazione sull'attività operativa di Eurojust, pag. 15.

quanto riguarda i provvedimenti di congelamento, uno Stato membro ha segnalato un caso in cui non è stato possibile eseguire un provvedimento perché il bene era già stato confiscato (articolo 13, paragrafo 3, lettera a)). Sette Stati membri hanno riscontrato casi in cui il bene era scomparso (articolo 13, paragrafo 3, lettera b)) o non era stato rinvenuto (articolo 13, paragrafo 3, lettera d)). Due Stati membri hanno segnalato richieste riguardanti beni che erano stati distrutti (articolo 13, paragrafo 3, lettera c)) e quattro hanno riferito di casi in cui non era stato possibile localizzare il bene perché le informazioni contenute nel certificato di congelamento non erano sufficientemente precise (articolo 13, paragrafo 3, lettera e)). Uno Stato membro ha indicato che, in generale, per circa il 60 % delle richieste di congelamento solitamente non è possibile localizzare il bene in questione, oppure la somma di denaro o il valore degli altri beni rinvenuti è trascurabile. Altri sette Stati membri hanno riferito esperienze analoghe.

Per quanto riguarda le richieste di confisca, il numero di casi in cui non è stato possibile eseguire un provvedimento risulta essere notevolmente inferiore. Solo quattro Stati membri avevano riscontrato casi di questo tipo. Si trattava di beni scomparsi (articolo 22, paragrafo 3, lettera b) - segnalazioni di due Stati membri), beni che erano stati distrutti (articolo 22, paragrafo 3, lettera c) - segnalazione di uno Stato membro), beni che non erano stati trovati (articolo 22, paragrafo 3, lettera d) - segnalazioni di due Stati membri) e beni che non era stato possibile rinvenire perché le informazioni contenute nel certificato di confisca non erano sufficientemente precise (articolo 22, paragrafo 3, lettera e) - segnalazioni di due Stati membri).

2.4. Comunicazione tra le autorità competenti e con i soggetti colpiti (articoli 25 e 32)

L'articolo 25 del regolamento impone alle autorità di emissione e alle autorità di esecuzione di consultarsi al fine di garantire l'applicazione efficace del regolamento, ricorrendo alla comunicazione diretta e, se del caso, coinvolgendo le rispettive autorità centrali.

Nove Stati membri hanno segnalato difficoltà relative alla comunicazione tra le autorità competenti. Tutti gli Stati membri hanno confermato che le consultazioni possono svolgersi attraverso contatti diretti e informali tra le autorità competenti (ad esempio per posta elettronica o per telefono), con o senza il coinvolgimento delle rispettive autorità centrali designate. Tuttavia alcuni Stati membri hanno sottolineato l'esistenza di limitazioni per quanto riguarda il volume e il tipo di dati che possono o dovrebbero essere inviati per posta elettronica. Vari Stati membri hanno riferito di avere collaborato con Eurojust e con la rete giudiziaria europea per agevolare il coordinamento nei casi urgenti, in particolare perché i tempi di risposta di determinati tipi di autorità competenti, come gli organi giurisdizionali, erano spesso lunghi. Sono stati segnalati altri ostacoli che si frappongono all'efficienza delle consultazioni: barriere linguistiche, mancata conferma della ricezione dei messaggi e difficoltà nell'individuare i punti di contatto giusti. Eurojust ha confermato che, in diversi casi, le era stato chiesto di prestare assistenza nell'individuazione delle autorità competenti dello Stato membro richiesto. Riferisce ad esempio che in alcuni Stati membri, quando un provvedimento di congelamento riguarda più beni situati in zone diverse dello stesso paese

(ad esempio conti bancari aperti presso banche diverse), devono essere contattate più autorità per dare esecuzione al medesimo certificato²⁰.

Due Stati membri hanno inoltre sottolineato le difficoltà incontrate nel rispettare l'obbligo, di cui all'articolo 32 del regolamento, di informare i soggetti colpiti dell'esecuzione di un provvedimento di congelamento o di una decisione di riconoscere ed eseguire un provvedimento di confisca, nonché dell'eventuale assistenza che l'autorità di esecuzione può chiedere all'autorità di emissione in tale contesto. L'assolvimento di tale obbligo risulta particolarmente impegnativo quando il soggetto colpito non si trova né nello Stato membro di emissione né in quello di esecuzione.

Un'altra questione rilevata è la necessità di conciliare gli obblighi di informazione con la riservatezza delle indagini. L'articolo 11, paragrafo 2, del regolamento conferma che, non appena il provvedimento di congelamento sia stato eseguito, l'autorità di esecuzione deve informare i soggetti colpiti a norma dell'articolo 32. Tuttavia l'articolo 11, paragrafo 3, chiarisce che, al fine di tutelare indagini in corso, l'autorità di emissione può chiedere all'autorità di esecuzione di rinviare il momento in cui i soggetti colpiti sono informati. Come confermato da Eurojust²¹, ciò ha causato problemi in almeno uno Stato membro il cui diritto interno è in contrasto con il regolamento a tale riguardo, in quanto non consente deroghe all'obbligo di informare immediatamente i soggetti colpiti.

2.5. Spese (articolo 31)

L'articolo 31 del regolamento impone a ciascuno Stato membro di farsi carico delle proprie spese derivanti dall'applicazione del regolamento. Consente tuttavia all'autorità di esecuzione di presentare una proposta di ripartizione delle spese ingenti o eccezionali.

Due Stati membri hanno riferito che le rispettive autorità competenti talvolta sostengono spese ingenti o eccezionali nel dare esecuzione ai provvedimenti di congelamento o di confisca ai sensi del regolamento. Hanno inoltre evidenziato che le spese di gestione in particolare possono diventare sproporzionatamente elevate quando a una richiesta di congelamento non fa seguito una decisione definitiva di confisca nello Stato membro di emissione adottata entro un termine ragionevole.

Nella maggior parte degli Stati membri tuttavia tali casi risultano essere alquanto rari. Sei Stati membri hanno riferito di non aver mai sostenuto spese ingenti o eccezionali. Solo due Stati membri hanno fornito elementi aneddotici che dimostrano le difficoltà incontrate nella negoziazione degli accordi di ripartizione delle spese a norma dell'articolo 31, paragrafo 2.

Più in generale vari Stati membri hanno riferito di avere ricevuto, in diversi casi, richieste di congelamento in cui il valore dei beni rinvenuti era talmente basso che le risorse necessarie per il congelamento e la confisca risultavano sproporzionate. Hanno criticato il fatto che il regolamento non consenta di respingere tali richieste per il solo motivo che i costi di recupero sono sproporzionati rispetto al valore del bene.

²⁰ Ibidem pag. 10.

²¹ Ibidem, pagg. 15 e 16.

2.6. Altre problematiche

Oltre alle problematiche esaminate nelle sezioni da 2.1 a 2.5, gli Stati membri hanno rilevato ulteriori difficoltà che, pur non essendo strettamente riconducibili all'applicazione del regolamento, vi si ricollegano. Ne è un esempio la mancanza di una base giuridica che consenta di richiedere provvedimenti di congelamento al solo scopo di risarcire le vittime e senza l'intenzione di giungere a una decisione di confisca, mentre invece tale possibilità è prevista nell'ordinamento giuridico di alcuni Stati membri. Questo tipo di richieste non è contemplato dal regolamento, che definisce il "provvedimento di congelamento" come "una decisione emessa o convalidata da un'autorità di emissione al fine di impedire la distruzione, la trasformazione, la rimozione, il trasferimento o l'alienazione di beni **in vista della loro confisca**".

Un altro problema segnalato dagli Stati membri è la mancanza di una specifica base giuridica dell'UE che consenta di richiedere misure di indagine per identificare, reperire e mettere al sicuro i beni dopo una condanna. La direttiva (UE) 2024/1260 impone esplicitamente agli Stati membri di facilitare la cooperazione tra gli uffici per il recupero dei beni ai fini delle indagini per il reperimento dei beni, anche in seguito a condanna. La direttiva relativa all'ordine europeo di indagine penale²² disciplina la cooperazione giudiziaria ai fini dell'ottenimento di prove. Alcuni Stati membri si sono tuttavia interrogati sulla sufficienza di tali strumenti per garantire il recupero efficace dei beni di origine criminosa durante la fase del procedimento penale successiva alla condanna. Il Belgio, in particolare, ha sollevato la questione durante la sessione del Consiglio "Giustizia e affari interni" del 9 dicembre 2025.

Inoltre gli Stati membri hanno informato la Commissione della mancanza di chiarezza per gli operatori in merito alla prevista interazione tra il regolamento e gli altri strumenti dell'UE nel settore del recupero dei beni di origine criminosa. Tali strumenti comprendono non solo la direttiva relativa all'ordine europeo di indagine penale e la direttiva riveduta riguardante il recupero e la confisca dei beni, ma anche strumenti che disciplinano l'accesso alle informazioni finanziarie²³ e i meccanismi antiriciclaggio²⁴.

Infine è stato osservato che alcuni Stati membri impongono condizioni o obblighi in materia di cooperazione che non trovano riscontro nel regolamento. Ne è un esempio l'obbligo per le autorità competenti dello Stato di emissione di rinnovare una richiesta di congelamento e di rimettere o riconfermare il relativo provvedimento a intervalli regolari affinché la misura di congelamento sia mantenuta. La questione è stata evidenziata anche da Eurojust²⁵, che rileva peraltro che alcuni Stati membri rimettono proattivamente i provvedimenti di congelamento

²² Direttiva 2014/41/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 aprile 2014, relativa all'ordine europeo di indagine penale (GU L 130 dell'1.5.2014, pag. 1).

²³ Direttiva (UE) 2019/1153 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, che reca disposizioni per agevolare l'uso di informazioni finanziarie e di altro tipo a fini di prevenzione, accertamento, indagine o perseguimento di determinati reati, e che abroga la decisione 2000/642/GAI del Consiglio (GU L 186 dell'11.7.2019, pag. 122).

²⁴ Cfr. in particolare la direttiva (UE) 2024/1640 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 maggio 2024, relativa ai meccanismi che gli Stati membri devono istituire per prevenire l'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, che modifica la direttiva (UE) 2019/1937, e modifica e abroga la direttiva (UE) 2015/849 (GU L, 2024/1640, 19.6.2024).

²⁵ Cfr. la relazione sull'attività operativa di Eurojust, pag. 14.

e chiedono la proroga delle misure di congelamento nello Stato di esecuzione a intervalli regolari, sebbene il regolamento non imponga né contempra un intervento in tal senso.

3. PUNTI SPECIFICI DI VALUTAZIONE A NORMA DELL'ARTICOLO 38

3.1. Possibilità di effettuare e ritirare dichiarazioni a norma dell'articolo 4, paragrafo 2, e dell'articolo 14, paragrafo 2

L'articolo 4 del regolamento disciplina la trasmissione del provvedimento di congelamento. Il paragrafo 2 di tale articolo prevede la possibilità per gli Stati membri di effettuare una dichiarazione secondo cui, quando è loro trasmesso un certificato di congelamento ai fini del riconoscimento o dell'esecuzione di un provvedimento di congelamento, l'autorità di emissione deve anche allegare il provvedimento di congelamento originale o una copia autenticata. Lo stesso vale per i provvedimenti di confisca ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 2, del regolamento.

16 Stati membri hanno presentato una dichiarazione a norma dell'articolo 4, paragrafo 2. Gli stessi Stati membri hanno anche effettuato dichiarazioni a norma dell'articolo 14, paragrafo 2. Tuttavia non tutte queste dichiarazioni specificano che l'autorità di emissione deve sempre trasmettere, unitamente ai certificati, il provvedimento di congelamento o di confisca originale. In effetti due Stati membri dichiarano esplicitamente che ciò non è necessario, mentre un altro Stato membro autorizza, ma non obbliga, le proprie autorità di esecuzione a richiedere il provvedimento originale.

Non sono state ritirate dichiarazioni ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, o dell'articolo 14, paragrafo 2.

Eurojust riferisce che, anche nei casi in cui gli Stati membri non hanno effettuato la dichiarazione di cui all'articolo 4, paragrafo 2, o all'articolo 14, paragrafo 2, talvolta le rispettive autorità competenti richiedono comunque i relativi provvedimenti nazionali di congelamento o di confisca. La formulazione di tali richieste può dipendere dal fatto il certificato di congelamento standard o il certificato di confisca standard non contiene informazioni sufficienti²⁶.

3.2. Interazione tra il rispetto dei diritti fondamentali e il reciproco riconoscimento dei provvedimenti di congelamento e dei provvedimenti di confisca (articoli 8 e 19)

Come osservato nell'introduzione della presente relazione, il regolamento si basa sulla fiducia reciproca tra gli Stati membri, che a sua volta facilita il riconoscimento reciproco. Tuttavia la fiducia reciproca non implica che tutte le richieste di cooperazione giudiziaria debbano sempre essere riconosciute ed eseguite. Il regolamento stabilisce motivi facoltativi di rifiuto del riconoscimento e/o dell'esecuzione dei provvedimenti di congelamento e di confisca (articoli 8 e 19), anche per garantire il rispetto dei diritti fondamentali dei soggetti interessati da tali richieste.

²⁶ Cfr. la relazione sull'attività operativa di Eurojust, pag. 9.

Diversi motivi di rifiuto di cui agli articoli 8 e 19 del regolamento, come quelli connessi al principio del *ne bis in idem* e ai processi *in absentia* (articolo 8, paragrafo 1, lettera a), e articolo 19, paragrafo 1, lettere a) e g)), integrano la dimensione dei diritti fondamentali o sono pertinenti a tale riguardo. Inoltre l'articolo 8, paragrafo 1, lettera f), e l'articolo 19, paragrafo 1, lettera h), stabiliscono esplicitamente che lo Stato di esecuzione può decidere di non riconoscere o non dare esecuzione a un provvedimento di confisca se "in situazioni eccezionali sussistono seri motivi per ritenere, sulla base di elementi specifici e oggettivi, che l'esecuzione [del provvedimento di congelamento o] del provvedimento di confisca comporti, nelle particolari circostanze del caso, una palese violazione di un pertinente diritto fondamentale previsto dalla Carta, in particolare il diritto a un ricorso effettivo, il diritto a un giudice imparziale e i diritti della difesa".

Nel suo questionario la Commissione ha chiesto agli Stati membri di confermare il numero di casi in cui era stato applicato ciascuno degli specifici motivi di rifiuto stabiliti nel regolamento (articoli 8 e 19). Le risposte indicano che finora la maggior parte di questi motivi è stata adottata solo in misura limitata.

Per quanto riguarda i provvedimenti di congelamento, 13 Stati membri hanno fornito informazioni disaggregate sui motivi di rifiuto invocati finora dalle loro autorità competenti. Di questi, solo uno Stato membro ha indicato che le sue autorità competenti avevano adottato il motivo di rifiuto basato sul principio del *ne bis in idem* (articolo 8, paragrafo 1, lettera a)) e uno Stato membro ha dichiarato di avere rifiutato un provvedimento di congelamento a motivo del fatto che la condotta in relazione alla quale il provvedimento era stato emesso non costituiva reato ai sensi della legge di tale Stato membro (articolo 8, paragrafo 1, lettera e)). I casi in cui sono stati adottati tali motivi sono meno di dieci. I motivi di rifiuto basati su privilegi o immunità (articolo 8, paragrafo 1, lettera b)), sulla natura extraterritoriale del reato (articolo 8, paragrafo 1, lettera d)) e su preoccupazioni riguardanti i diritti fondamentali (articolo 8, paragrafo 1, lettera f)) non sono mai stati invocati.

Tuttavia uno Stato membro che non è stato in grado di fornire dati concreti sul mancato accoglimento delle richieste di congelamento ha sottolineato che le autorità nazionali avevano spesso riscontrato casi in cui i soggetti colpiti avevano cercato di ottenere una decisione di rifiuto sollevando argomentazioni relative ai diritti fondamentali.

Eurojust riferisce inoltre²⁷ di avere riscontrato casi in cui le autorità di esecuzione si sono effettivamente rifiutate di riconoscere o di dare esecuzione a provvedimenti di congelamento avendo percepito un'ingerenza indebita nei diritti dei terzi interessati, ad esempio laddove merci ottenute in modo fraudolento erano state rapidamente rivendute a un altro soggetto. Il regolamento consente agli Stati membri di non riconoscere o non dare esecuzione ai provvedimenti di confisca se i diritti dei soggetti colpiti renderebbero impossibile, a norma del diritto dello Stato di esecuzione, l'esecuzione del provvedimento di confisca. Per i provvedimenti di congelamento tuttavia tale motivo di rifiuto non è previsto. Eurojust segnala che, almeno in alcuni casi, le autorità di esecuzione hanno comunque trovato un modo per rifiutare il riconoscimento su tale base, ad esempio adducendo formalmente un altro motivo di rifiuto, quale l'incompletezza del certificato di congelamento (articolo 8, paragrafo 1,

²⁷ Cfr. la relazione sull'attività operativa di Eurojust, pag. 16.

lettera c)), oppure ricorrendo ad argomentazioni più ampie relative ai diritti fondamentali e alla proporzionalità, senza indicare con chiarezza il motivo invocato per giustificare il rifiuto.

L'unico motivo di rifiuto che è stato addotto da diversi Stati membri era l'incompletezza o la compilazione inesatta del certificato di congelamento (articolo 8, paragrafo 1, lettera c)). Tra l'altro questo motivo risulta essere quello invocato con maggiore frequenza. In uno Stato membro sono stati segnalati 31 casi in cui il rifiuto era legato all'incompletezza o all'inesattezza dei certificati.

Tra le problematiche segnalate figurano informazioni inesatte o obsolete relative ai beni da congelare o alla loro ubicazione e problemi relativi alla qualità delle traduzioni dei certificati di congelamento. Eurojust conferma che la qualità delle traduzioni dei certificati standard è spesso scarsa e che non di rado si è reso necessario il suo intervento per risolvere i conseguenti malintesi²⁸. In tale contesto uno Stato membro ha specificamente sottolineato l'importanza che le autorità richieste consultino le autorità richiedenti prima di respingere una richiesta, come previsto dal regolamento, per consentire a queste ultime di porre rimedio a eventuali problemi individuati.

Emerge un quadro analogo per quanto riguarda i provvedimenti di confisca. 11 Stati membri hanno fornito informazioni disaggregate sui motivi di rifiuto finora applicati a norma del regolamento dalle rispettive autorità competenti. Solo uno Stato membro ha segnalato che le sue autorità competenti avevano addotto i motivi di rifiuto basati sul principio del *ne bis in idem* (articolo 19, paragrafo 1, lettera a)); uno Stato membro aveva invocato l'esistenza di privilegi o immunità (articolo 19, paragrafo 1, lettera b)) e un altro Stato membro aveva indicato che i diritti dei soggetti colpiti avevano reso impossibile, a norma del diritto di tale Stato membro, l'esecuzione del provvedimento di confisca (articolo 19, paragrafo 1, lettera e)). Come per le decisioni di non dare esecuzione alle richieste di congelamento, i casi in cui tali motivi sono stati adottati sono meno di dieci. Il motivo di rifiuto basato sulla natura extraterritoriale del reato (articolo 19, paragrafo 1, lettera d)), non è mai stato invocato. Tre Stati membri hanno deciso di non riconoscere provvedimenti di confisca connessi a una condotta che non costituisce reato secondo il diritto di tali Stati (articolo 19, paragrafo 1, lettera f)). Due Stati membri hanno rifiutato il riconoscimento per motivi connessi al fatto che il soggetto colpito era stato giudicato *in absentia* (articolo 19, paragrafo 1, lettera g)).

Il motivo di rifiuto addotto più di frequente è la presentazione di certificati di confisca incompleti o inesatti (articolo 19, paragrafo 1, lettera c)). Sette Stati membri hanno riferito di avere invocato questo motivo di rifiuto. Tuttavia il numero di casi interessati sembra essere inferiore rispetto a quello riferito alle richieste di congelamento. Solo in due Stati membri per giustificare il rifiuto sono state addotte preoccupazioni riguardanti i diritti fondamentali (articolo 19, paragrafo 1, lettera h)); i casi segnalati sono meno di cinque.

La questione dell'interpretazione dei motivi di rifiuto basati su preoccupazioni riguardanti i diritti fondamentali, di cui all'articolo 19, paragrafo 1, lettera h), è stata recentemente sollevata nel rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia nella causa C-8/24. Tale causa verte sulla cooperazione giudiziaria, ai sensi del regolamento, tra la Croazia e la Slovenia. Alla Corte è stato chiesto di chiarire se il regolamento osti al riconoscimento di un provvedimento

²⁸ Cfr. la relazione sull'attività operativa di Eurojust, pag. 9.

di confisca qualora il soggetto colpito dal provvedimento non goda di determinati diritti procedurali. Le conclusioni dell'avvocato generale Richard de la Tour sono state presentate il 12 giugno 2025²⁹. L'avvocato generale ha concluso che l'articolo 19, paragrafo 1, lettera h), del regolamento (UE) 2018/1805 deve essere interpretato nel senso che il riconoscimento e l'esecuzione di un provvedimento di confisca non possono essere rifiutati ove tale provvedimento sia stato debitamente notificato alla persona interessata ma quest'ultima non si sia avvalsa di un mezzo di ricorso disponibile che avrebbe potuto dare luogo a un controllo del rispetto delle norme in materia di processo equo. La Corte tuttavia non si è ancora pronunciata in via definitiva.

3.3. Gestione e destinazione dei beni sottoposti a congelamento e a confisca, compresi la restituzione dei beni e il risarcimento (articoli 28, 29 e 30)

Gli articoli 28, 29 e 30 del regolamento disciplinano la gestione e la destinazione dei beni sottoposti a congelamento e a confisca e la tutela dei diritti delle vittime.

L'articolo 28 impone agli Stati membri di garantire che i beni congelati e confiscati siano gestiti in modo da evitare la diminuzione di valore. Uno strumento fondamentale che consente alle autorità competenti di conseguire tale obiettivo è la possibilità di vendere i beni congelati prima che siano confiscati. Questo tipo di vendita realizzata prima della confisca, generalmente denominata "vendita pre-confisca", è previsto anche all'articolo 20 della direttiva dell'UE riguardante il recupero e la confisca dei beni³⁰. Ai sensi di tale direttiva, la vendita deve essere soggetta a rigorose garanzie per assicurare il rispetto dei diritti degli interessati.

Non sono stati segnalati problemi in relazione all'attuazione dell'articolo 29. Quattro Stati membri hanno riferito di aver applicato alla gestione dei beni nei procedimenti nazionali di recupero norme diverse da quelle applicate nelle procedure di cooperazione a norma dell'articolo 28 del regolamento. Tuttavia non sono stati segnalati problemi pratici dovuti a tali differenze.

L'articolo 29 disciplina la restituzione dei beni congelati alle vittime di reato. Qualora le autorità giudiziarie competenti dello Stato richiedente abbiano deciso che determinati beni devono essere restituiti a una vittima, l'autorità di emissione deve comunicare tale decisione all'autorità richiedente, che a sua volta deve restituire i beni conformemente alle proprie procedure nazionali. Tali beni possono essere oggetto di trasferimento diretto alla vittima. Tuttavia è essenziale che il titolo della vittima sui beni non sia contestato, che i beni non costituiscano elementi di prova e che nell'ambito della procedura non siano violati i diritti dei soggetti nei cui confronti è emessa la decisione di restituzione.

16 Stati membri hanno fornito informazioni sulla loro esperienza nell'applicazione dell'articolo 29. Tutti, tranne uno, hanno dichiarato di aver restituito beni congelati alle vittime. Cinque Stati membri hanno incontrato particolari difficoltà al riguardo. Uno Stato membro ha osservato ad esempio di aver riscontrato casi in cui lo Stato membro di esecuzione insisteva sul fatto che la decisione di restituzione dei beni congelati alla vittima

²⁹ Conclusioni dell'avvocato generale de la Tour del 12 giugno 2025 nella causa C-8/24, EU:C:2025:430.

³⁰ Direttiva (UE) 2024/1260 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 aprile 2024, riguardante il recupero e la confisca dei beni (GU L, 2024/1260, 2.5.2024).

dovesse essere emessa da un organo giurisdizionale dello Stato di emissione. Tale obbligo tuttavia non trova riscontro nel regolamento, che non stabilisce limitazioni quanto ai tipi di autorità che possono emettere questo tipo di decisione ai fini del suo riconoscimento in conformità dell'articolo 29. Gli Stati membri ed Eurojust³¹ hanno inoltre segnalato che l'applicazione dell'articolo 29 risulta difficile quando più di una vittima ha diritto alla restituzione dei beni e i beni congelati non sono sufficienti a soddisfare tutte le pretese avanzate, oppure quando vi sono vittime che avanzano pretese legittime in più giurisdizioni. Il regolamento non stabilisce la procedura da seguire in tali casi.

La relazione di Eurojust sulla sua attività operativa evidenzia inoltre che la restituzione dei beni congelati rimane complessa dal punto di vista operativo. Oltre a confermare le difficoltà che sorgono nei casi in cui sono avanzate pretese multiple e/o concorrenti da parte delle vittime, Eurojust riferisce diversi casi in cui lo Stato membro di esecuzione ha rifiutato, del tutto o in parte, di conformarsi all'articolo 29 del regolamento, citando disposizioni di diritto interno confliggenti che non consentono la restituzione dei beni congelati, o almeno di determinate tipologie di tali beni, prima che sia emesso un provvedimento definitivo di confisca³².

La maggior parte degli Stati membri che hanno risposto al questionario generalmente trasferisce i beni ai fini della restituzione o del risarcimento direttamente alle vittime, senza che lo Stato di emissione agisca da intermediario, anche se il metodo di trasferimento solitamente varia a seconda delle circostanze del caso. Ciò è in linea con gli articoli 29 e 30 del regolamento.

Sono state segnalate buone pratiche per quanto riguarda il coordinamento tra le azioni a norma del regolamento e le azioni ai sensi della direttiva 2014/60/UE relativa alla restituzione dei beni culturali³³. Tuttavia, nella sua relazione sull'attività operativa, Eurojust rileva che il tempo impiegato dalle autorità di esecuzione per trasferire effettivamente i beni alle vittime, in particolare i beni congelati da restituire a norma dell'articolo 29 del regolamento, può variare notevolmente. Mentre in alcuni casi la restituzione ha richiesto meno di due mesi, in altri le vittime hanno dovuto attendere più di un anno. Ciò non è coerente con l'obbligo di cui all'articolo 29 di effettuare la restituzione al più presto.

L'articolo 30 disciplina la destinazione dei beni confiscati. La regola principale a tale riguardo è che l'esecuzione delle decisioni di restituzione dei beni alle vittime di reato o delle decisioni di risarcimento ha la precedenza. Come nel caso dell'articolo 29, lo Stato di emissione deve comunicare tali decisioni allo Stato di esecuzione. Lo Stato di esecuzione deve quindi eseguire tali decisioni al più presto e trasferire il bene alla vittima direttamente o tramite lo Stato membro di emissione. Se non è possibile restituire il bene originale sottratto a una vittima, ma è stata ottenuta una somma di denaro in conseguenza dell'esecuzione di un provvedimento di confisca relativo al bene in questione, l'importo corrispondente deve essere trasferito alla vittima.

³¹ Cfr. la relazione sull'attività operativa di Eurojust, pag. 19.

³² Cfr. la relazione sull'attività operativa di Eurojust, pag. 19.

³³ Direttiva 2014/60/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, relativa alla restituzione dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro e che modifica il regolamento (UE) n. 1024/2012 (GU L 159 del 28.5.2014, pag. 1).

Un solo Stato membro ha segnalato difficoltà nella restituzione dei beni confiscati alle vittime di reato; il problema era di natura operativa piuttosto che giuridica. Emerge un quadro analogo per quanto riguarda l'uso dei beni confiscati per risarcire le vittime di reato: solo uno Stato membro ha riferito di avere incontrato saltuariamente difficoltà per quanto riguarda le disposizioni di cui all'articolo 30 relative all'esecuzione delle decisioni di risarcimento delle vittime. Eurojust riferisce³⁴ tuttavia di avere riscontrato casi in cui il rispetto delle norme relative alla destinazione dei beni confiscati a fini di restituzione o risarcimento si è rivelato difficile. Nel caso presentato da Eurojust, la difficoltà derivava da caratteristiche specifiche del diritto interno dello Stato di emissione. Le autorità competenti dello Stato di emissione hanno adottato decisioni di risarcimento delle vittime, ma non è stato emesso un provvedimento di confisca dei beni congelati nello Stato di esecuzione, che avrebbe potuto costituire la base per soddisfare le richieste di risarcimento.

Poiché la grande maggioranza degli Stati membri non raccoglie informazioni sul numero di casi in cui è stato provveduto ad agevolare la restituzione dei beni o il risarcimento delle vittime, la Commissione non dispone di un quadro complessivo della frequenza con cui sono applicate le disposizioni pertinenti del regolamento (ossia l'articolo 29 e l'articolo 30, paragrafi da 1 a 5).

Qualora non vi siano pretese da soddisfare o qualora il valore dei beni confiscati superi l'ammontare dovuto alle vittime, la parte rimanente deve essere ripartita tra lo Stato di emissione e lo Stato di esecuzione. Nel caso in cui sia ottenuta una somma di denaro, le regole sono molto semplici. Qualsiasi importo superiore a 10 000 EUR deve essere ripartito equamente tra tali Stati, salvo se diversamente concordato. Qualsiasi importo pari o inferiore a 10 000 EUR può essere trattenuto dallo Stato di esecuzione e non deve essere ripartito. Per i beni diversi da una somma di denaro, le modalità di ripartizione possono assumere varie forme, compresa l'opzione che consiste nella vendita del bene e nella ripartizione equa dei proventi, come indicato sopra. Lo Stato di emissione e lo Stato di esecuzione possono inoltre convenire che il bene rimanga nello Stato di esecuzione per essere usato per scopi di interesse pubblico o sociali. L'opzione da applicare deve essere concordata in ciascun caso tra gli Stati membri interessati.

Tutti gli Stati membri che hanno risposto al questionario, tranne uno, hanno confermato di aver applicato le norme standard per la ripartizione delle somme di denaro. L'unico Stato membro che ha segnalato una prassi diversa ha riferito che, in pochissimi casi, sono state concordate altre modalità informali, come consentito dal regolamento.

4. PROPOSTE DEI PORTATORI DI INTERESSI

4.1. Stati membri

Alla luce delle difficoltà illustrate sopra per quanto riguarda l'applicazione del regolamento, la Commissione ha chiesto agli Stati membri di indicare se ritengano necessario modificare il

³⁴ Cfr. la relazione sull'attività operativa di Eurojust, pag. 21.

regolamento per aumentarne l'utilità o garantirne l'efficace applicazione. Otto Stati membri hanno confermato di ravvisare tale necessità. Le modifiche proposte prevedono, tra l'altro, quanto segue:

- 1) termini specifici per il riconoscimento e l'esecuzione dei provvedimenti di congelamento;
- 2) un termine specifico per la notifica all'autorità di emissione di eventuali circostanze che impediscano il riconoscimento immediato o l'esecuzione immediata di un provvedimento di congelamento;
- 3) un termine specifico per la comunicazione relativa all'esecuzione dei provvedimenti di congelamento e di confisca;
- 4) un periodo massimo durante il quale lo Stato di esecuzione può mantenere le misure di congelamento, al fine di evitare che tale Stato debba farsi carico di un onere sproporzionato e che l'ingerenza nei diritti dei soggetti colpiti si protragga inutilmente;
- 5) un motivo di rifiuto dei provvedimenti di congelamento o di confisca legato al valore modesto dei beni laddove le risorse necessarie all'esecuzione del provvedimento siano sproporzionate rispetto al valore dei beni;
- 6) un motivo esplicito di rifiuto dei provvedimenti di congelamento sulla base di un'ingerenza indebita nei diritti dei terzi in buona fede;
- 7) una norma che imponga l'accettazione dei certificati di congelamento in lingua inglese, almeno nei casi urgenti, con l'obbligo di fornire una traduzione al più presto;
- 8) una base giuridica per richiedere il congelamento dei beni ai soli fini della loro restituzione o del risarcimento delle vittime;
- 9) una procedura che consenta agli Stati membri di collegare le richieste di sequestro probatorio nell'ambito di un OEI alle richieste di congelamento dei beni di origine criminosa a norma del regolamento;
- 10) un'opzione che consenta all'autorità di emissione, al momento di inviare una richiesta di congelamento, di chiedere esplicitamente all'autorità di esecuzione di svolgere ulteriori indagini per quanto riguarda il bene e gli affari finanziari di un indagato o imputato nello Stato di esecuzione al fine di determinare se nel territorio dello Stato di esecuzione siano ubicati altri beni che possano o debbano essere confiscati;
- 11) una sezione del certificato di congelamento in cui l'autorità di emissione debba specificare il tipo di confisca (ad esempio confisca del bene oppure confisca basata sul valore) a cui si ricollega la richiesta di congelamento. È stato suggerito che ciò renderebbe più facile la rapida esecuzione, da parte delle autorità competenti, dei provvedimenti di congelamento nel modo inteso dall'autorità di emissione;
- 12) un modulo standard per la comunicazione relativa all'esecuzione di un provvedimento di congelamento.

Uno Stato membro ha inoltre segnalato che l'applicazione del regolamento è in genere ostacolata dalla mancanza di armonizzazione delle procedure nazionali che dovrebbero facilitarla. Come osservato nella presente relazione, sia gli Stati membri sia Eurojust hanno segnalato ripetuti casi in cui il margine di autonomia procedurale lasciato agli Stati membri a norma del regolamento o la mancata modifica del diritto nazionale per evitare conflitti con il regolamento potrebbe avere interferito con la sua efficace applicazione.

Agli Stati membri è inoltre stato chiesto di indicare se ravvisino un valore aggiunto nell'elaborazione di una misura non vincolante che fornisca indicazioni sul modo in cui il regolamento interagisce con altri strumenti giuridici dell'UE che facilitano la cooperazione ai fini del recupero dei beni di origine criminosa, quali la direttiva 2014/41/UE relativa all'ordine europeo di indagine penale e la direttiva (UE) 2024/1260 (direttiva riveduta riguardante il recupero e la confisca dei beni). 15 dei 19 Stati membri che hanno risposto al questionario hanno dichiarato di rilevare effettivamente tale valore aggiunto, in particolare per quanto riguarda la possibilità di chiarire l'interazione tra il regolamento e la direttiva riveduta riguardante il recupero e la confisca dei beni. Uno Stato membro ha osservato più in generale che qualsiasi misura volta a promuovere un approccio uniforme tra gli Stati membri nell'applicazione del regolamento (UE) 2018/1805 sarebbe vantaggiosa, sebbene sia stato anche rilevato che qualsiasi iniziativa di questo tipo dovrebbe ridurre al minimo i potenziali oneri a carico delle autorità nazionali, come evidenziato peraltro nella relazione del forum ad alto livello sul futuro della giustizia penale dell'UE³⁵.

Uno Stato membro ha inoltre suggerito di chiarire l'interazione tra il regolamento e gli strumenti dell'UE nel settore della cooperazione in materia civile (ad esempio i regolamenti (UE) n. 655/2014³⁶ e (UE) n. 1215/2012³⁷), che può diventare pertinente in particolare quando i procedimenti penali sono interrotti e le misure di congelamento a norma del regolamento devono essere revocate ma vi sono ancora vittime le cui azioni civili richiedono il successivo sequestro dei beni in sede civile.

La grande maggioranza degli Stati membri che hanno risposto al questionario appoggia inoltre l'idea di creare un apposito gruppo di esperti multidisciplinare sul recupero dei beni di origine criminosa (composto almeno da rappresentanti delle autorità di contrasto e delle autorità giudiziarie) e/o di fornire ulteriori finanziamenti specifici dell'UE per la formazione degli operatori che partecipano all'applicazione del regolamento.

4.2. Eurojust

Nella sua relazione sull'attività operativa, Eurojust individua diverse cause alla base delle difficoltà incontrate nell'applicazione del regolamento. Rileva che, nella pratica, le norme e le tradizioni nazionali continuano a prevalere talvolta sul regolamento. Eurojust critica inoltre lo scarso grado di armonizzazione tra i quadri giuridici degli Stati membri, in particolare per quanto riguarda le disposizioni giuridiche e i meccanismi a sostegno dell'applicazione del regolamento laddove quest'ultimo prevede che alcune questioni siano lasciate all'autonomia procedurale degli Stati membri. Ciò comporta peraltro approcci divergenti nella designazione delle autorità competenti. Eurojust individua inoltre difficoltà nel determinare la corretta interpretazione del regolamento, in particolare per quanto riguarda concetti autonomi come

³⁵ Consultabile all'indirizzo: https://commission.europa.eu/document/download/606f0f38-12f9-4893-8941-3ac835229bcd_en?filename=JUST_template_comingsoon_standard_16.pdf.

³⁶ Regolamento (UE) n. 655/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, che istituisce una procedura per l'ordinanza europea di sequestro conservativo su conti bancari al fine di facilitare il recupero transfrontaliero dei crediti in materia civile e commerciale (GU L 189 del 27.6.2014, pag. 59).

³⁷ Regolamento (UE) n. 1215/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2012, concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale (rifusione) (GU L 351 del 20.12.2012, pag. 1).

"procedimento in materia penale", ed esprime perplessità riguardo alla facilità d'uso dei certificati standard.

Eurojust chiede pertanto orientamenti chiari sull'applicazione di talune disposizioni del regolamento (come le disposizioni degli articoli 29 e 30 relative alla restituzione dei beni e al risarcimento delle vittime), in particolare nei casi complessi³⁸. La relazione sull'attività operativa evidenzia inoltre la necessità di rafforzare la cooperazione tra le autorità giudiziarie e le altre autorità coinvolte nella catena di recupero dei beni (come le Unità di informazione finanziaria (FIU)).

5. CONCLUSIONI

L'obiettivo del regolamento è facilitare il recupero efficace ed efficiente, a livello transfrontaliero, dei beni di origine criminosa, in particolare allo scopo di contrastare la criminalità organizzata transfrontaliera. A tal fine stabilisce norme dettagliate sulle modalità di presentazione delle richieste di riconoscimento dei provvedimenti di congelamento e di confisca e sulle modalità di trattamento di tali richieste da parte dello Stato membro richiesto. Ciò genera un elevato grado di certezza del diritto per gli operatori che applicano tale strumento ed evita ritardi causati dall'assenza di norme chiare su aspetti procedurali fondamentali. Unitamente all'uso obbligatorio di certificati standard e al mantenimento di procedure di comunicazione efficaci, la cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri in materia di recupero dei beni di origine criminosa è semplificata nella misura più ampia possibile. A tale riguardo il regolamento è uno strumento fondamentale ampiamente utilizzato per la cooperazione giudiziaria in materia penale. Esso svolge una funzione unica e cruciale nell'ambito del più ampio *acquis* dell'UE contrastando il riciclaggio di denaro, la criminalità organizzata e il finanziamento del terrorismo e ha notevolmente migliorato il recupero transfrontaliero dei beni. Tuttavia vi sono ancora margini di miglioramento per quanto riguarda l'aumento della percentuale di proventi di reato individuati che sono infine confiscati o restituiti alle vittime di reato o riutilizzati a loro beneficio.

Persistono difficoltà nell'efficace applicazione del regolamento, come confermato peraltro da Eurojust nella sua relazione sull'attività operativa, in cui sottolinea che in alcuni casi il regolamento continua a non essere applicato correttamente ed è addirittura contestato con riferimento al diritto nazionale.

Molti dei problemi evidenziati nella presente relazione e nella relazione sull'attività operativa di Eurojust sono imputabili a errori umani o a una scarsa dimestichezza con gli ordinamenti giuridici degli altri Stati membri interessati. Si rilevano ad esempio casi in cui la cooperazione transfrontaliera è stata ostacolata o ritardata perché le richieste di riconoscimento dei provvedimenti di congelamento o di confisca sono state trasmesse alle autorità sbagliate dello Stato di esecuzione o perché i certificati sono stati compilati in modo errato. La digitalizzazione in corso dei certificati dovrebbe rimediare ad alcuni di questi problemi. L'inclusione di prompt e messaggi predefiniti dovrebbe facilitare l'uso dei certificati e garantire una maggiore coerenza tra la forma e il contenuto delle richieste. Anche la disponibilità di orientamenti non vincolanti sull'applicazione del regolamento e di migliori

³⁸ Cfr. la relazione sull'attività operativa di Eurojust, pag. 22.

pratiche nonché una formazione rafforzata per gli operatori pertinenti potrebbero contribuire a ridurre tali ostacoli. La maggior parte degli Stati membri è a favore dello stanziamento di fondi dell'UE specificamente destinati a questo tipo di formazione.

Tuttavia alcuni problemi sono piuttosto di natura giuridica o sistemica e potrebbe essere necessario affrontarli a livello legislativo o politico negli Stati membri. Ne è un esempio l'imposizione unilaterale, ai sensi del diritto nazionale, di condizioni per la cooperazione che non sono previste nel regolamento, oppure la reiterata inosservanza dei termini e i notevoli ritardi tra l'emissione delle richieste di congelamento e il seguito dato alle stesse tramite richiesta di confisca. Per affrontare queste problematiche è necessario, tra l'altro, apportare modifiche al diritto e alle prassi nazionali e procedere a un riesame delle risorse assegnate alle autorità responsabili dell'emissione e dell'esecuzione delle richieste di riconoscimento dei provvedimenti di congelamento o di confisca ai sensi del regolamento. La Commissione si riserva il diritto di adottare le misure necessarie per garantire il pieno rispetto del regolamento.

Infine la presente relazione evidenzia la necessità di esaminare i limiti del regolamento e il contesto più ampio in cui esso si inserisce. Gli Stati membri hanno proposto modifiche del regolamento che, a loro avviso, ne aumenterebbero l'efficacia. Hanno inoltre sottolineato che non tutte le fasi e non tutti gli elementi della procedura di recupero dei beni sono disciplinati dal regolamento o da altre normative pertinenti dell'UE. Ciò vale in particolare per la cooperazione giudiziaria finalizzata al reperimento e al congelamento di beni a seguito di una condanna allo scopo di risarcire le vittime senza l'intenzione di giungere a un provvedimento di confisca. La Commissione darà seguito all'iniziativa belga³⁹ a tale riguardo. Inoltre l'interazione prevista tra i diversi strumenti nel settore del recupero dei beni di origine criminosa non è sempre facile da comprendere per gli operatori. Una netta maggioranza di Stati membri si è pertanto espressa a favore di orientamenti non vincolanti in materia.

Molti Stati membri hanno inoltre comunicato di essere favorevoli all'istituzione di un gruppo di esperti multidisciplinare sul recupero delle attività di origine criminosa, che potrebbe facilitare una comprensione più olistica del quadro dell'UE in materia di recupero di questo tipo di beni. Il gruppo specifico giudiziario sul riciclaggio e sul recupero dei beni recentemente istituito da Eurojust⁴⁰ è particolarmente pertinente in tale contesto.

La Commissione rifletterà su come affrontare al meglio le problematiche individuate nella presente relazione per quanto riguarda l'applicazione del regolamento e sulle proposte e raccomandazioni formulate dagli Stati membri e da Eurojust al fine di determinare il modo migliore di procedere. In particolare la Commissione si adopererà per fornire orientamenti sull'applicazione del regolamento nell'ambito del più ampio quadro dell'UE per il recupero dei beni di origine criminosa.

³⁹ Cfr. la sezione 2.6.

⁴⁰ Informazioni dettagliate sono disponibili alla pagina <https://www.eurojust.europa.eu/news/eurojust-meeting-tackles-emerging-trends-money-laundering-and-asset-recovery>.